



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
8001476

Bijlage(n)
2

Datum 18 september 2026
Betreft Beleidsreactie onderzoek Inspectie Justitie en Veiligheid
Verscherpte Toezichtlocaties

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) heeft onderzoek gedaan naar de pilot verscherpte toezichtlocaties (vtl) in Ter Apel en Budel. Bij brief van 27 augustus jl. heeft de Inspectie JenV haar bevindingen en conclusies met mij gedeeld en verzocht deze door te geleiden naar de Tweede Kamer. In deze brief geef ik een eerste beleidsreactie op de belangrijkste onderzoeksbevindingen en aanbevelingen van de Inspectie JenV.

Toelichting op de vtl

In februari 2025 is COA in Ter Apel en Budel gestart met de pilot verscherpte toezichtslocaties. Op de vtl verblijven alleenreizende, volwassen mannelijke asielzoekers die overlast veroorzaakt hebben en/of die onvoldoende beschikbaar zijn geweest voor hun (versnelde) asielprocedure.

Op de vtl is sprake van aanvullend toezicht en begeleiding, in de vorm van een intensief programma gericht op gedragsverandering in een prikkelarme omgeving. Bewoners van de vtl hebben tweemaal per dag vaste contactmomenten, waarvoor zij zich dienen te melden bij COA. Verder krijgen zij drie keer per dag een maaltijd van het COA, maar geen eetgeld. Zij hebben een locatieverbod voor de rest van het COA-terrein in Ter Apel of Budel, maar zijn verder vrij om zich buiten de opvanglocatie te begeven zolang hun dossier geen grond geeft tot zwaardere vreemdelingrechtelijke maatregelen.

De bewonersgroep van de vtl is complex. Het gaat om asielzoekers met overlastgevend gedrag waarvan een groot aantal kampt met verslavings- of psychische problematiek. Op beide locaties doen zich relatief veel incidenten voor. Tegelijkertijd heeft de inzet op (educatieve) dagbesteding en zelfwerkzaamheid een positieve invloed op het gedrag van bewoners, wat blijkt uit een daling van het aantal incidenten per bewoner. Het bestaan van deze opvangmodaliteit draagt er niet alleen aan bij dat op de rest van het COA-terrein zich minder incidenten voordoen, maar ook dat daardoor de omgeving van de opvang minder overlast ervaart.

Onderzoeksbevindingen

Hoewel de vtl nog in ontwikkeling is, constateert de Inspectie JenV dat de vtl een waardevolle toevoeging vormt aan de opvanglocaties in Budel en Ter Apel. Incidenten

concentreren zich op de daarop ingerichte vtl's en het intensieve dagprogramma en de begeleiding, inclusief de doorgevoerde verbeteringen, lijken het aantal incidenten binnen de doelgroep te verminderen. Daarnaast zorgt de versnelde procedure voor een deel van de groep voor een relatief kort verblijf van gemiddeld vijf weken bij het COA.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 september 2026

Onze referentie
8001476

De Inspectie JenV uit zorgen over het ontbreken van een duidelijke wettelijke basis voor (sommige onderdelen van) het handelen van de beveiligers werkzaam in de vtl. De Inspectie JenV constateert dat zowel de particuliere beveiligers als de beveiligers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) op de vtl in de uitoefening van hun werkzaamheden zonder rechtsgrondslag dwang- en geweldsmiddelen toepassen, omdat zij op de vtl geen bijzondere opsporings-, dwang-, of geweldsbevoegdheden hebben. Ook ten aanzien van het fouilleren en het controleren van tassen of voorwerpen (wat wordt verstaan onder 'visiteren') constateert de Inspectie JenV dat deze beveiligers hiertoe geen bevoegdheid hebben als de asielzoeker daar niet mee instemt. De toestemming die vtl-bewoners geven acht de Inspectie JenV discutabel gezien hun afhankelijkheidspositie.

Voorts adresseert de Inspectie JenV een aantal verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van de vtl, specifiek in relatie tot dagbesteding en begeleiding voor de vtl-bewoners, gerichte training voor medewerkers, het aanscherpen van de leer- en evaluatiemethodiek in Budel en het borgen van randvoorwaarden met actuele werkinstructies en voldoende personele capaciteit voordat nieuwe opvanglocaties van de vtl worden opgezet.

Beleidsreactie

Toepassen dwang door beveiligers

Op de vtl's in Budel en Ter Apel huurt het COA beveiligers van verschillende werkgevers in. In Budel gaat het om beveiligers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), BASE Security en Trigion¹. In Ter Apel zijn BASE-beveiligers werkzaam op de vtl. De Inspectie JenV constateert dat zowel BASE-beveiligers als DJI-beveiligers onrechtmatig handelen in het toedienen van pijnprikkels, preventief fysiek ingrijpen, of het inzetten van handboeien.

Alvorens in te gaan op de bevindingen uit het inspectierapport hecht ik er zeer aan mijn waardering uit te spreken voor het (beveiligings-)personeel dat op de vtl's werkt met een zeer moeilijke doelgroep met overlastgevend gedrag. Verbale en/of fysieke agressie komt regelmatig voor op deze locaties. De inzet van beveiligers op de vtl's is onmisbaar om de veiligheid van personeel en medebewoners te waarborgen.

¹ Trigion beveiligers in Budel houden zich voornamelijk bezig met de receptie en het monitoren van de camerabeelden.

Ik onderschrijf de door de Inspectie JenV genoemde rechtstatelijke uitgangspunten en kaders; de inzet van geweld en vrijheidsbeperkende middelen door de overheid moet steeds passend en op een duidelijke wettelijke grondslag gebeuren. Zonder bijzondere opsporings-, dwang- of geweldsbevoegdheden is het toepassen van dwang door de beveiligers werkzaam op de vtl slechts geoorloofd in uitzonderlijke gevallen: bij noodweer (art. 41 Wetboek van Strafrecht, hierna Sr.), noodtoestand (art. 40 Sr.) of aanhouding op heterdaad (art. 53 Sr.). In al deze gevallen moet het optreden proportioneel én subsidiair zijn. De instructies aan de aldaar werkzame beveiligers moeten hier mee in lijn zijn.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 september 2026

Onze referentie
8001476

De beveiliging op de vtl heeft als doel het waarborgen van de veiligheid voor bewoners en personeel, leefbaarheid en beheersbaarheid binnen het gebouw en op het terrein. De reguliere werkwijze van de betrokken beveiligers is om zichtbaar aanwezig te zijn, actief toezicht te houden en vroegtijdig signalen van spanningsopbouw te herkennen - om waar mogelijk de-escalerend op te treden. Bij een incident beoordeelt de beveiligers eerst de veiligheidssituatie alvorens passend actie te ondernemen. Eventueel fysiek optreden geldt als ultimum remedium en staat uitsluitend in het teken van het herstellen of waarborgen van de veiligheid wanneer een situatie daarom vraagt. Indien noodzakelijk wordt de politie ingeschakeld.

In situaties met acute en ernstige veiligheidsrisico's — zoals suïcide-uitingen of -pogingen, ernstige zelfbeschadiging, ernstige bedreigingen of fysieke agressie — kunnen beveiligers handelend optreden. In het algemeen geldt dat eerst wordt ingezet op preventie en de-escalatie; pas wanneer dergelijke interventies onvoldoende effect sorteren en direct gevaar voor betrokkenen blijft bestaan, kan passend (noodzakelijk en proportioneel) worden opgetreden om de veiligheid te herstellen, verdere schade te voorkomen en passende hulp (bijvoorbeeld crisisdienst of politie) in te schakelen.

Met de Inspectie JenV acht ik het noodzakelijk dat beveiligers op de vtl beschikken over heldere werkinstructies waarin duidelijk is aangegeven welke handelingen binnen welke contexten zijn toegestaan. Mede in het licht van de onderzoeksbevindingen, moet worden erkend dat de huidige werkinstructies die duidelijkheid onvoldoende geven. Omdat beveiligers terstond moeten bepalen of opschaling noodzakelijk en proportioneel is, kan een kleine stap van lichte aanraking naar lichte drang of dwang juridisch al het verschil maken tussen toelaatbaar ingrijpen en mogelijk onrechtmatig geweld. In bestaande werkinstructies worden beveiligers onvoldoende toegerust hoe om te gaan met die dunne scheidslijn. Daarom zal het beleidskader hierop worden aangescherpt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat beveiligers zich, net als iedere andere burger, alleen met gepast geweld mogen verweren om gevaar voor zichzelf of derden af te wenden (noodweer) en zij mogen bij betrapting op heterdaad de dader aanhouden (en met gepaste dwang vasthouden en overdragen aan een politieambtenaar of boa). Voorts kan ik u melden dat het aanleggen van handboeien op de vtl per heden is gestaakt. De Inspectie JenV heeft geconstateerd dat DJI-beveiligers in Budel handboeien

hebben ingezet. De Inspectie wijst er echter op dat de bevoegdheden van DJI-beveiligers op basis van specifieke detentiewetgeving niet doorwerken indien zij werkzaam zijn bij een opvanglocatie van het COA. Dat brengt met zich mee dat het gebruik van handboeien niet is toegestaan. Dit zal in de bovengenoemde werkinstructie worden verankerd.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
18 september 2026

Onze referentie
8001476

Fouilleren en visiteren

In het kader van de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid wordt door de BASE- en DJI-beveiligers gefouilleerd en indien nodig gevisiteerd op de vtl's.² De beveiligers hebben wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag echter geen bevoegdheid om de bewoners te fouilleren en visiteren (controleren van voorwerpen en tassen) zonder hun instemming.

De Inspectie JenV stelt vast dat de huidige informatie die aan vtl-bewoners wordt verstrekt en de werkinstructies voor de beveiligers onvoldoende duidelijk maken dat fouilleren en visitatie alleen op vrijwillige basis is toegestaan. De Inspectie JenV concludeert dat toestemming van bewoners van de vtl discutabel is, omdat er een afhankelijkheidsrelatie is tussen de overheid en de bewoner.

Het toepassen van fouilleren en visiteren wordt door COA en beveiligingsorganisaties randvoorwaardelijk geacht om de veiligheidssituatie op de vtl's te waarborgen. Tijdens de toegangscontrole worden er namelijk met regelmaat goederen gevonden die de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid van bewoners en personeel in het geding kunnen brengen. Denk hierbij aan (steek)wapens en drugs. Tegen die achtergrond, en gegeven het aantal incidenten en de complexe doelgroep op de vtl, blijft het daarom noodzakelijk om bij de toegangscontrole te fouilleren en visiteren.

Daarom neem ik de aanbeveling van de Inspectie JenV over door met prioriteit uit te werken hoe hiervoor aansluiting kan worden gevonden bij de bestaande wettelijke kaders. Primair zal worden verkend welke opening toepassing van artikel 55, derde lid van de Vreemdelingenwet 2000 biedt (bevoegdheid tot veiligheidsfouillering). Die bevoegdheid ligt echter niet bij particuliere beveiligers maar bij ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Dat betekent dat naast het inrichten van een proces om aan te sluiten bij een wettelijke grondslag, ook nadere afstemming moet plaatsvinden met betrokken ketenorganisaties over de gewenste inzet van personeel. In dat traject zal ook worden betrokken welke vormen van geweldstoepassing noodzakelijk zijn op de vtl's en welke handelingsperspectieven er zijn voor particuliere beveiligers.

Daarnaast moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de bewoner alleen instemt met de fouillering vanwege de veronderstelling dat de toegang anders wordt geweigerd. Daarom zal in de informatievoorziening over de toegangscontrole voor de bewoners en in de werkinstructie voor de beveiligers worden verduidelijkt dat het fouilleren en visiteren hoofdzakelijk plaatsvindt in het belang van de veiligheid op de vtl.

² In Budel worden bewoners elke keer dat zij het vtl-terrein hebben verlaten bij terugkomst gecontroleerd: zij gaan door de detectiepoort en worden gefouilleerd; niet-toegestane goederen worden ingenomen. In Ter Apel ondergaan nieuwe vtl-bewoners fouillering, visitatie en X-ray uitsluitend bij de eerste binnenkomst; daarna wordt niet standaard gefouilleerd, maar kan een beveiligers dit bij concrete verdenking incidenteel verzoeken.

Aanbevelingen COA

Het COA onderschrijft de aanbevelingen van de Inspectie. Het structureel borgen van de randvoorwaarden worden langs verschillende lijnen uitgewerkt. Het dagprogramma en de trainingen worden doorontwikkeld en afgestemd op de wisselende

bewonerssamenstelling, met in Budel een specifiek programma voor ex-amv³ dat naar verwachting begin oktober 2026 operationeel is. COA-personeel volgt het volledige trainingsaanbod en krijgt aanvullende scholing voor de vtl-doelgroep (onder meer de-escalatie en omgaan met verward gedrag) wat in teamverband met DJI en Trigion wordt opgepakt.

Tevens is in Budel gestart met de implementatie van een leer- en evaluatiemethodiek naar het model van Ter Apel, zodat incidenten systematisch worden geanalyseerd en verbetermaatregelen doelmatig worden doorgevoerd.

Tot slot: met de constatering van de Inspectie JenV dat de vtl's een waardevolle toevoeging zijn aan de opvang in Ter Apel en Budel, voelt het kabinet zich gesterkt in de ambitie om het aantal verscherpte toezichtlocaties uit te breiden. Bestuurlijke bereidheid om deze uitbreiding te faciliteren blijft daarbij onmisbaar. In samenspraak met het COA en betrokken organisaties brengen wij de randvoorwaarden op orde om deze bestending zorgvuldig en gefaseerd te realiseren en zullen uw Kamer hierover blijven informeren.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

Directoraat-Generaal Migratie

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

18 september 2026

Onze referentie

8001476

³ Iemand die als alleenstaande minderjarige vreemdeling asiel heeft aangevraagd, maar inmiddels 18 jaar of ouder is.